Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 248

Wijziging van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek in verband met de herpositionering van zelfstandige bestuursorganen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 maart 2016

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de PVV en de SP over voorliggend wetsvoorstel. Ik hoop dat de beantwoording van deze vragen, die mede namens mijn ambtgenoot voor Wonen en Rijksdienst tot stand is gekomen, zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie vroegen om duidelijkheid over het doel van het wetsvoorstel wanneer dit niet het verminderen van het aantal zelfstandige bestuursorganen (zbo's) is. Het doel is de sturingsrelatie te verhelderen tussen de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) en de directeur-generaal van de statistiek (DG CBS). De sturingsrelatie is op dit moment minder transparant doordat het ene zbo (de Centrale commissie voor de statistiek (CCS)) toezicht houdt op het andere zbo (de DG CBS). De DG CBS kan immers door de Minister niet worden aangesproken op dat deel van de taakuitoefening dat bij de CCS is belegd. De oplossing die wordt voorgesteld, is de CCS op te heffen. In plaats daarvan wordt een raad van advies ingesteld, met alleen raadgevende bevoegdheden. Kortom, het verminderen van het aantal zbo's bij het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) is het middel om het doel van een heldere sturingsrelatie te realiseren.

De leden van de PVV-fractie gaven aan dat de sturingsrelatie met de DG CBS al sinds 1899 bestaat en naar behoren functioneert en vroegen waarom deze sturingsrelatie niet helder is en veranderd zou moeten worden. Het is waar dat het CBS al bestaat sinds 1899 en de CCS zelfs al sinds 1892, maar anders dan de leden van de PVV-fractie veronderstelden, zijn de huidige CBS-structuur en daarbijhorende sturingsrelatie pas in 2004 ontstaan. Met de invoering van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek op 3 januari 2004 werd ook de DG CBS op afstand van de

kst-34248-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Minister geplaatst, zoals dat met de CCS al het geval was, en werden beiden gekwalificeerd als zbo. In mei 2014 heeft het kabinet naar aanleiding van het rapport «Herpositionering zbo's» geconcludeerd dat twee zbo's binnen één organisatie een onnodig zware inrichting is bij het CBS (Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83 en Kamerstukken I 2013/14, C, R). Dat momenteel de opgedragen taken en besluitvormende bevoegdheden verspreid zijn over twee zbo's, is niet bevorderlijk voor een heldere sturingsrelatie tussen de Minister en het CBS, te meer nu die taken van de CCS ook het toezicht op en de aansturing van de DG CBS betreffen.

De leden van de PVV-fractie gaven aan te vrezen dat de Minister zijn goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van het meerjarenprogramma en het werkprogramma aangrijpt om politieke invloed uit te oefenen en vroegen of dat geen onwenselijke ontwikkeling zou zijn in verband met de onafhankelijkheid van het CBS. Dat zou inderdaad een onwenselijke ontwikkeling zijn. Daarom is de goedkeuringsbevoegdheid sterk geclausuleerd: goedkeuring kan alleen worden onthouden indien het programma niet past binnen de financiële en organisatorische voorwaarden die de Minister in overeenstemming met het kabinet heeft bepaald. Die toetsing vindt ook nu (impliciet) reeds plaats, immers bij het opstellen door de DG CBS en het vaststellen door de CCS is het een richtinggevend kader, alleen is in de huidige Wet op het CBS niet expliciet geregeld hoe en door wie die toetsing plaatsvindt. Dit wetsvoorstel voorziet daar wel in. Dat zorgt voor meer transparantie, wat bijdraagt aan de borging van de onafhankelijkheid van het CBS op dit punt. Een eventueel afkeuringsbesluit dient immers gemotiveerd te worden door de Minister.

De leden van de PVV-fractie stelden enkele vragen over de positie van het parlement die door het wetsvoorstel versterkt zou worden in relatie tot de onafhankelijkheid van het CBS. De versterking van de positie van het parlement betreft uitsluitend de verhouding tussen parlement en de Minister en beperkt dus niet de onafhankelijke positie van het CBS. Doordat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en de DG CBS helderder wordt en derhalve de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijker, wordt ook duidelijker voor de Eerste en Tweede Kamer waar zij de Minister op aan kunnen spreken en waarop niet. Zij kunnen de Minister immers alleen aanspreken op de inzet van de sturingsbevoegdheden die hij jegens de DG CBS heeft. Voor zover dergelijke bevoegdheden thans berusten bij de CCS, kan de Minister daarop niet worden aangesproken.

De leden van de PVV-fractie vroegen of het niet onwenselijk is dat het recht om over voorgenomen statistieken van overheidswege te worden gehoord, verschuift naar de DG CBS. Dat is niet het geval. Ministers dienen thans de CCS te horen voordat zij overgaan tot het instellen van een nieuw statistisch onderzoek of tot een wijziging van een bestaand onderzoek. In de praktijk is echter geen behoefte aan deze rol. Bij de CCS zijn geen voorbeelden bekend van situaties waarin een Minister de CCS over een voorgenomen onderzoek heeft benaderd. Het geniet de voorkeur de coördinerende rol te beleggen bij degene die, gelet op zijn wettelijke taak, het meeste zicht heeft op bestaande statistieken en die als enige belang de verplichting heeft zijn wettelijke taken naar behoren te vervullen. Er is geen enkele reden om aan de betrouwbaarheid van de adviezen van de DG CBS te twijfelen. Over de uitvoering van zijn taak om te zorgen voor statistieken van overheidswege die nauwkeurig en volledig zijn en aansluiten bij de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap, wordt hij bovendien geadviseerd door de raad van advies.

De leden van de PVV-fractie vroegen hoe wordt voorkomen dat de belangen van het CBS prevaleren bij de vaststelling van het meerjaren- en

werkprogramma. De DG CBS heeft geen ander belang dan de verplichting om zijn wettelijke taken zo goed mogelijk uit te voeren en dus om statistieken van overheidswege te maken die beantwoorden aan de behoeften van praktijk, beleid en wetenschap. Vanuit dit belang is het juist de bedoeling dat de DG CBS zelfstandig zijn eigen afweging maakt over de invulling van het meerjarenprogramma en het werkprogramma. Vanuit zijn wettelijke positie en expertise heeft hij daar ook het meeste zicht op. Waar hij voorheen de programma's in samenspel met de CCS opstelde, wordt hij straks geadviseerd door de raad van advies. Op deze wijze is gewaarborgd dat de inhoud van de programma's zorgvuldig tot stand komt. Van een onwenselijke situatie is derhalve geen sprake. Overigens is de vrije ruimte in de programma's die de DG CBS kan invullen met statistieken van overheidswege beperkt. De inhoud wordt voor het overgrote deel bepaald door wetgeving in Europees verband.

De leden van de PVV-fractie vroegen voorts hoe na opheffing van de CCS invulling zal worden gegeven aan de coördinerende rol van de CCS. Voor het antwoord wordt verwezen naar een antwoord op de eerdere vraag van deze leden over de verschuiving van het recht om te worden gehoord over voorgenomen statistieken van overheidswege van CCS naar DG CBS. De huidige, coördinerende rol van de CCS ten aanzien van andere organisaties die statistieken maken, beperkt zich overigens tot statistieken van overheidswege en strekt zich dus niet uit tot het werk dat het CBS incidenteel voor derden verricht.

De leden van de PVV-fractie wilden weten hoe de raad van advies onafhankelijk kan zijn als de DG CBS verantwoordelijk is voor het regelen van de samenstelling van de raad van advies in het bestuursreglement. De samenstelling van de raad van advies wordt inderdaad geregeld in het bestuursreglement. Dat betreft dus niet de benoeming van de leden maar bijvoorbeeld de vraag uit hoeveel leden de raad van advies bestaat en over welke expertise of maatschappelijke ervaring de leden dienen te beschikken om voor benoeming in aanmerking te komen. Het bestuursreglement behoeft de goedkeuring van de Minister. Goedkeuring kan worden onthouden als het bestuursreglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren. Daarnaast worden de leden van de raad van advies niet benoemd door de DG CBS, maar door de Minister.
De leden van de PVV-fractie vroegen hoe kan worden voorkomen dat de adviezen van de raad van advies over de invulling van het meerjarenprogramma en het werkprogramma politiek gekleurd zullen zijn. Voor de reactie hierop wordt verwezen naar wat in antwoord op de vorige vraag is opgemerkt over de samenstelling van de raad van advies en de benoeming van de leden van die raad. Aanvullend kan nog worden opgemerkt dat het bestuursreglement ook de benoemingsduur van de leden van de raad van advies zal regelen. Er zijn derhalve verschillende waarborgen om ervoor te zorgen dat de adviezen vooral op basis van deskundigheid tot stand komen en niet bepaald worden door andere factoren als politieke kleur. Het is vervolgens aan de DG CBS om de adviezen van de raad van advies over te nemen of gemotiveerd terzijde te leggen.

De leden van de PPV-fractie vroegen ten slotte hoe de kosten van de nieuwe raad van advies zich verhouden tot die van de CCS. De kosten van de CCS zijn momenteel € 90.000 per jaar. Na herpositionering van het CCS blijft dit bedrag beschikbaar op de EZ-begroting voor het CBS. Dit zal worden gebruikt voor de bekostiging van de raad van advies. De exacte kosten van de raad van advies zijn op dit moment nog niet bekend.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vroegen om een bevestiging dat het wenselijk is dat het meerjarenprogramma en het werkprogramma onafhankelijk van de politiek tot stand komen. Dat is het geval en het wetsvoorstel waarborgt dat ook door de DG CBS het meerjarenprogramma en het werkprogramma vast te laten stellen. De DG CBS is en blijft een zelfstandig bestuursorgaan dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat de Minister zijn goedkeuring aan het meerjarenprogramma en het werkprogramma niet op inhoudelijke gronden kan onthouden. Hij kan dat alleen doen indien een programma niet past binnen de financiële en organisatorische voorwaarden die de Minister in overeenstemming met het kabinet heeft bepaald. Die toetsing aan die voorwaarden vindt ook nu reeds plaats, maar is in de huidige Wet op het CBS niet expliciet geregeld. Dit wetsvoorstel regelt wel hoe en door wie die toetsing plaatsvindt. Verder is van belang dat de raad van advies én de al bestaande gebruikersraden de DG CBS straks adviseren over de beide programma's. Daarnaast wordt er, in reactie op wat deze leden daarover opmerkten, op gewezen dat de raad van advies – net als de huidige CCS – wordt geraadpleegd over de invulling van de vacature van de DG CBS. Het aangenomen amendement Mei Li Vos c.s. (Kamerstukken II 2015/16, 34 248, nr. 8) regelt bovendien dat de raad van advies, net als de huidige CCS, het recht heeft om een aanbeveling te doen voor de invulling van deze functie.
De leden van de SP-fractie vroegen in aansluiting op het voorgaande of het niet vreemd is dat de DG CBS over de samenstelling en werkwijze van de raad van advies gaat. De samenstelling van de raad van advies wordt inderdaad geregeld in het bestuursreglement dat door de DG CBS wordt vastgesteld. Benoeming van de leden vindt echter plaats door de Minister. Bij het regelen van de samenstelling gaat het onder meer om de vraag uit hoeveel leden de raad van advies bestaat en over welke deskundigheid of ervaring de leden dienen te beschikken om voor benoeming in aanmerking te komen. Het bestuursreglement behoeft de goedkeuring van de Minister. Goedkeuring kan worden onthouden als het bestuursreglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening door de DG CBS kan belemmeren. Op deze wijze is de onafhankelijkheid van de leden van de raad van advies ten opzichte van de DG CBS voldoende gewaarborgd, terwijl de DG CBS wel een zekere vrijheid en flexibiliteit behoudt bij de vormgeving van die raad van advies. Het stelt hem in staat de raad van advies en de adviserende taken, mede in het licht van statistiektechnische en maatschappelijke ontwikkelingen, optimaal in te richten met het oog op de kwaliteit van zijn functioneren, ook in relatie tot de Minister. Los van de nader bij bestuursreglement geregelde adviestaken heeft de raad van advies bovendien altijd de mogelijkheid ongevraagd advies uit te brengen (voorgesteld artikel 20, tweede lid, van de Wet op het CBS). Zoals al is aangegeven in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2014/15, 34 248, nr. 3, p. 7 en 9–10) is ten slotte van belang dat bij de vijfjaarlijkse evaluatie van de DG CBS ook de werking van de bij het CBS aanwezige controlemechanismen zal worden geëvalueerd en dus ook of de raad van advies voldoende onafhankelijk ten opzichte van de DG CBS functioneert.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom met de raad van advies die werd voorgesteld in het amendement van de leden Gesthuizen en Mulder (Kamerstukken II 2015/2016, 34 248, nr. 7) opnieuw een zbo zoals de CCS in het leven zou zijn geroepen. Dit hangt samen met het feit dat de bevoegdheden van de raad van advies zich in dat amendement niet beperkten tot adviserende bevoegdheden (laatste woord aan DG CBS) maar dat het amendement aan die raad ook beslisbevoegdheden toekende (laatste woord niet aan DG CBS maar aan raad van «advies»),

namelijk het recht om het meerjarenprogramma en het werkprogramma vast te stellen. Het uitoefenen van dergelijke beslisbevoegdheden brengt met zich dat door de raad van advies wordt opgetreden als zbo.
De leden van de SP-fractie gaven aan dat het CBS in Europees verband juist wordt geprezen vanwege het onafhankelijke toezicht en vroegen waarom de regering ervoor kiest dit toezicht niet beter te borgen. Deze leden doelen op een recente peer review dat in opdracht van het ESS, het samenwerkingsverband tussen Eurostat en de nationale statistische instituten, heeft plaatsgevonden bij het CBS[1]. Die peer review bevatte de aanbeveling om «in de context van de herpositionering van de CCS, te voorzien in een geschikt governance systeem en een adviesstructuur, zodat de behoeften van het statistische systeem op een effectieve manier kunnen worden gewaarborgd». Het wetsvoorstel strekt hiertoe. Het laat de onafhankelijkheid van de DG CBS volledig intact zoals die thans wordt geborgd door de Kaderwet zbo's, de huidige Wet op het CBS en de Europese onafhankelijkheidseisen. Het laat bestaande niet-wettelijke adviesstructuren (bestaande gebruikersraden) of de mogelijkheid voor nieuwe niet-wettelijke adviesraden onverlet. Vanwege het aangenomen amendement Mei Li Vos c.s. (Kamerstukken II 2015/16, 34 248, nr. 8) schrijft het wetsvoorstel zelfs een raad van advies voor. Het voorziet ten slotte expliciet in periodieke evaluatie van de onafhankelijkheid van de DG CBS waarbij de totale governancestructuur in ogenschouw dient te worden genomen. De twee rollen die in de peer review met name werden gewaardeerd bij de CCS, zijn in de nieuwe situatie ook geborgd. De raad van advies krijgt het recht van aanbeveling bij een vacature voor een nieuwe DG CBS en een adviserende rol met betrekking tot de statistische programma's.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

[1] Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute, Netherlands, door Gerry O'Hanlon, Katalin Szép en Tomaz Smrekar, september 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4372828/2015-NL-Report/05d4a3fd-8013–4fa5-bd0e-b38c3f54702b).